

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

18. července 2006 *

Ve věci C-406/04,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 ES, podaná rozhodnutím tribunal du travail de Bruxelles (Belgie) ze dne 8. září 2004, došlým Soudnímu dvoru dne 23. září 2004, v řízení

Gérald De Cuyper

proti

Office national de l'emploi,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas a J. Malenovský, předsedové senátů, N. Colneric, S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta (zpravodaj), G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič a J. Klučka, soudci,

* Jednací jazyk: francouzština.

generální advokát: L. A. Geelhoed,
vedoucí soudní kanceláře: C. Strömholm, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 23. listopadu 2005,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za G. De Cuypera A. de le Courtem a N. Dugardinem, avocats,
- za Office national de l'emploi R. Dupontem a M. Willemetem, avocats,
- za belgickou vládu E. Dominkovits a M. Wimmerem, jako zmocněnci,
- za německou vládu C. Schulze-Bahr, jako zmocněnkyní,
- za francouzskou vládu G. de Berguesem a O. Christmann, jako zmocněnci,
- za nizozemskou vládu C. Wissels, jako zmocněnkyní,

— za vládu Spojeného království S. Moore, barrister,

— za Komisi Evropských společenství D. Martinem a M. Condou, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 2. února 2006,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článků 17 ES a 18 ES a nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství, ve znění pozměněném a aktualizovaném nařízením Rady (ES) č. 118/97 ze dne 2. prosince 1996 (Úř. věst. 1997, L 28, s. 1; Zvl. vyd. 05/03, s. 3), ve znění nařízení Rady (ES) č. 1606/98 ze dne 29. června 1998 (Úř. věst. L 209, s. 1; Zvl. vyd. 05/03, s. 308, dále jen „nařízení č. 1408/71“).
- 2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi G. De Cuyperem a Office national de l'emploi (dále jen „ONEM“) ve věci vyloučení dotčené osoby z nároku na příspěvky v nezaměstnanosti od 1. dubna 1999.

Právní rámec

Právní úprava Společenství

3 Článek 1 písm. a) bod i) nařízení č. 1408/71 stanoví:

„a) [...] ‚zaměstnanou osobou‘ a ‚osobou samostatně výdělečně činnou‘ [se] rozumí každá osoba, která:

- i) je pojištěna na základě povinného nebo volitelného pokračujícího pojištění pro případ jedné nebo více pojistných událostí odpovídajícím odvětvím systému sociálního zabezpečení pro zaměstnané osoby nebo osoby samostatně výdělečně činné nebo zvláštnímu systému pro úředníky.“

4 Článek 2 odst. 1 uvedeného nařízení stanoví:

„Toto nařízení se vztahuje na zaměstnané osoby nebo osoby samostatně výdělečně činné, které podléhají nebo podléhaly právním předpisům jednoho nebo více členských států a které jsou státními příslušníky jednoho z členských států nebo které jsou osobami bez státní příslušnosti nebo uprchlíky s bydlištěm na území jednoho z členských států, jakož i na jejich rodinné příslušníky nebo pozůstalé po nich.“

5 Podle čl. 10 odst. 1 nařízení č. 1408/71:

„Není-li v tomto nařízení stanoveno jinak, invalidní, starobní a pozůstalostní peněžité dávky, důchody z pracovních úrazů a nemocí z povolání a pohřebné získané podle právních předpisů jednoho nebo více členských států nepodléhají žádnému snížení, úpravám, pozastavení, odnětí ani konfiskaci z důvodu skutečnosti, že příjemce má bydliště na území jiného členského státu, než ve kterém má sídlo instituce příslušná pro jejich vyplácení.“

6 Podle čl. 69 odst. 1 tohoto nařízení:

„1. Zaměstnaná osoba nebo osoba samostatně výdělečně činná, která je nezaměstnaná a která splňuje podmínky právních předpisů některého členského státu pro vznik nároku na dávky a která odchází do jednoho nebo více jiných členských států s cílem hledat zaměstnání, si zachovává nárok na tyto dávky za těchto podmínek a s těmito omezeními:

- a) před odjezdem musí být zapsána do evidence uchazečů o zaměstnání a musí zůstat k dispozici službám zaměstnanosti příslušného státu po dobu nejméně čtyř týdnů poté, co se stane nezaměstnanou. Příslušné služby nebo instituce však mohou povolit její odjezd před uplynutím této doby;

- b) musí být zapsána do evidence uchazečů o zaměstnání služeb zaměstnanosti každého členského státu, do kterého přijede, a podřídit se tam kontrole. Tato podmínka se považuje za splněnou, pokud jde o dobu před zapsáním, jestliže se dotyčná osoba zapíše sedm dnů po dni, kdy přestane být k dispozici službám zaměstnanosti ve státu, který opustí. Ve výjimečných případech mohou příslušné služby nebo instituce tuto lhůtu prodloužit;
- c) nárok na dávky je zachován po dobu nejvýše tří měsíců ode dne, kdy dotyčná osoba přestane být k dispozici službám zaměstnanosti státu, který opustí, za předpokladu, že celkové trvání pobírání dávek nepřekročí trvání, po které měla nárok na dávky podle právních předpisů uvedeného státu. V případě sezónního pracovníka je toto trvání navíc omezeno dobou zbývajícím do konce sezóny, na kterou byl najat.“

7 Konečně, čl. 71 odst. 1 uvedeného nařízení stanoví:

„1. Nezaměstnaná osoba, která měla během svého posledního zaměstnání bydliště na území jiného členského státu, než je příslušný stát, obdrží dávky podle těchto ustanovení:

- a) i) příhraniční pracovník, který má zkrácenou pracovní dobu nebo je přechodně nezaměstnaný v podniku, který jej zaměstnává, obdrží dávky podle právních předpisů příslušného státu, jako by měl bydliště na území uvedeného státu; tyto dávky mu poskytuje příslušná instituce;

- ii) příhraniční pracovník, který je nezaměstnaný, obdrží dávky podle právních předpisů členského státu, na jehož území má bydliště, jako by podléhal uvedeným právním předpisům v době, kdy byl naposled zaměstnán; tyto dávky poskytuje instituce místa bydliště na vlastní účet;
- b) i) zaměstnaná osoba jiná než příhraniční pracovník, která má zkrácenou pracovní dobu, je přechodně nezaměstnaná nebo nezaměstnaná a zůstává k dispozici svému zaměstnavateli nebo službám zaměstnanosti na území příslušného státu, obdrží dávky podle právních předpisů uvedeného státu, jako by měla bydliště na jeho území; tyto dávky poskytuje příslušná instituce;
- ii) zaměstnaná osoba jiná než příhraniční pracovník, která je nezaměstnaná a která je k dispozici službám zaměstnanosti na území členského státu, ve kterém má bydliště, nebo která se vrátí na toto území, obdrží dávky podle právních předpisů uvedeného státu, jako by tam byla naposled zaměstnána; tyto dávky poskytuje instituce místa bydliště na vlastní účet. Získala-li však taková zaměstnaná osoba nárok na dávky na účet příslušné instituce členského státu, jehož právním předpisům naposled podléhala, obdrží dávky podle článku 69. Výplata dávek podle právních předpisů státu, ve kterém má nezaměstnaná osoba bydliště, je pozastavena pro všechny doby, za které může podle článku 69 uplatnit nárok na dávky podle právních předpisů, kterým naposled podléhala.“

Vnitrostátní právní úprava

- 8 Článek 44 královské vyhlášky ze dne 25. listopadu 1991 o úpravě nezaměstnanosti (*Moniteur belge* ze dne 31. prosince 1991, s. 29888), ve znění platném v době

rozhodné z hlediska původního řízení, stanovil, že „aby měl nezaměstnaný nárok na příspěvky v nezaměstnanosti, musí přijít o práci a odměnu v důsledku okolností, které nezávisí na jeho vůli“. Články 45 a 46 uvedené vyhlášky upřesňovaly, které činnosti je třeba považovat za práci, jakož i pojem „odměna“.

- 9 Podle článku 66 uvedené královské vyhlášky:

„Aby měl nezaměstnaný nárok na příspěvky, musí mít obvyklé bydliště v Belgii; krom toho musí v Belgii skutečně bydlet.“

- 10 Článek 89 odst. 1 a 3 téže královské vyhlášky, ve znění vyplývajícím z článku 25 královské vyhlášky ze dne 22. listopadu 1995 (*Moniteur belge* ze dne 8. prosince 1995, s. 33144), stanovil:

„1. Nezaměstnaná osoba, starší padesáti let, může být na vlastní žádost vyňata z použití čl. 48 odst. 1 bodu 2, čl. 51 odst. 1 druhého pododstavce bodů 3 až 6 a článků 56 a 58, pokud jako osoba nezaměstnaná obdržela příspěvek nejméně 312krát v průběhu posledních dvou let předcházejících této žádosti [...]

[...]

3. Odchylně od čl. 45 prvního pododstavce bodu 1, nezaměstnaná osoba, na niž se vztahuje osvobození podle prvního nebo druhého odstavce, může vykonávat, na svůj účet, a nikoli za účelem zisku, jakoukoliv činnost týkající se svého vlastního majetku.“

- 11 V rámci tohoto režimu již nezaměstnaná osoba, která byla osvobozena od povinnosti docházet na úřad práce, nepodléhala povinnosti být k dispozici na pracovním trhu a přijmout jakékoliv vhodné zaměstnání, dostavovat se na místo zprostředkování zaměstnání nebo se účastnit doprovodného programu. Byla osvobozena rovněž od povinnosti zaregistrovat se jako uchazeč o zaměstnání. Nicméně pobírání uvedeného příspěvku bylo neslučitelné s výkonem výdělečné činnosti a mělo dočasný charakter.

Spor v původním řízení a předběžná otázka

- 12 Gérard De Cuyper, belgický státní příslušník narozený v roce 1942, vykonával závislou činnost v Belgii. Dne 19. března 1997 mu byl přiznán nárok na příspěvky v nezaměstnanosti.
- 13 Dne 1. dubna 1998 byl na základě tehdy platné vnitrostátní právní úpravy osvobozen od povinnosti podrobit se kontrole ze strany obce, kterou královská vyhláška ze dne 25. listopadu 1991 obecně ukládá nezaměstnaným.
- 14 Dne 9. prosince 1999 předložil orgánu zajišťujícímu výplatu jeho příspěvků v nezaměstnanosti prohlášení, v němž uvedl, že je „osamělý“ a žije skutečně v Belgii.
- 15 V průběhu dubna 2000 služby ONEM provedly běžné šetření za účelem ověření pravdivosti prohlášení dotčené osoby. V rámci tohoto šetření G. De Cuyper přiznal, že od ledna 1999 již nebydlí v Belgii, nýbrž ve Francii. Upřesnil, že se vrací do Belgie

přibližně jednou za čtvrt roku, že si ponechal v belgické obci zařízený pokoj a že tuto změnu bydliště neoznámil orgánu zajišťujícímu výplatu jeho příspěvků v nezaměstnanosti.

- 16 Na základě tohoto šetření ONEM dne 25. října 2000 oznámil G. De Cuyperovi rozhodnutí o jeho vyloučení z nároku na příspěvky v nezaměstnanosti s účinností od 1. ledna 1999 z toho důvodu, že od tohoto data již nesplňoval podmínku skutečného bydliště stanovenou v článku 66 královské vyhlášky ze dne 25. listopadu 1991. Při této příležitosti ONEM vyzval dotčeného k vrácení příspěvků vyplacených po tomto datu, tedy částky 12 452,78 eur v belgických francích.
- 17 Gérald De Cuyper toto rozhodnutí napadl u předkládajícího soudu.
- 18 Za těchto podmínek se tribunal du travail de Bruxelles rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„Nepředstavuje povinnost mít skutečné bydliště v Belgii, kterou článek 66 královské vyhlášky ze dne 25. listopadu 1991 o úpravě nezaměstnanosti podmiňuje poskytování příspěvků a která se vztahuje na nezaměstnanou osobu starší 50 let, jež je na základě článku 89 této královské vyhlášky osvobozena od povinnosti docházet na úřad práce, což zahrnuje osvobození od podmínky týkající se dostupnosti na pracovním trhu, překážku volného pohybu a pobytu příznaných každému občanovi Unie články 17 [ES] a 18 [ES]?”

Splňuje tato povinnost mít bydliště na území státu příslušného k poskytování příspěvků v nezaměstnanosti, odůvodněná podle vnitrostátního práva potřebou kontroly dodržování právních podmínek poskytování příspěvků nezaměstnaným, požadavek přiměřenosti, který musí být dodržen při sledování tohoto cíle obecného zájmu, jestliže představuje omezení svobody pohybu a pobytu přiznané každému občanovi Unie články 17 [ES] a 18 [ES]?

Nevytváří tato povinnost bydliště diskriminaci mezi občany Unie, kteří jsou státními příslušníky členského státu příslušného k zajištění poskytování příspěvků v nezaměstnanosti, když tento nárok přiznává těm, kteří nevyužívají svých práv volného pohybu a pobytu přiznaných články 17 [ES] a [18] ES, přičemž těm, kteří tato práva chtějí vykonávat, tento nárok odpírá prostřednictvím odrazujícího účinku tohoto omezení?“

K předběžné otázce

19 Položenou otázkou se předkládající soud Soudního dvora táže, zda články 17 ES a 18 ES, které přiznávají občanům Evropské unie právo volně se pohybovat a pobývat na území členských států, brání vnitrostátnímu právnímu předpisu, který podmiňuje nárok na takové příspěvky, jako jsou příspěvky dotčené v původním řízení, povinností skutečně bydlet v dotyčném členském státě, s ohledem na skutečnost, že uvedený příspěvek je přiznáván nezaměstnaným osobám starším 50 let, které jsou osvobozeny od povinnosti být zapsány jako uchazeči o zaměstnání.

20 V tomto ohledu předkládající soud kvalifikuje uvedený příspěvek jako „dávku v nezaměstnanosti“ a žalobce v původním řízení jako „zaměstnanou osobu“ ve smyslu čl. 1 písm. a) nařízení č. 1408/71. Komise Evropských společenství však

uplatňuje, že uvedený příspěvek nemusí představovat dávku v nezaměstnanosti spadající do působnosti nařízení č. 1408/71, nýbrž předdůchodovou dávku obdobnou dávce, jež byla dotčena ve věci, ve které byl vydán rozsudek ze dne 11. července 1996, Otte (C-25/95, Recueil, s. I-3745), tedy dávku *sui generis*. Pokud by tomu tak bylo, může spadat do působnosti nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství (Úř. věst. L 257, s. 2; Zvl. vyd. 05/01, s. 15) jakožto sociální výhoda.

- 21 Je tedy nezbytné nejprve určit povahu uvedeného příspěvku za účelem stanovení, zda představuje dávku sociálního zabezpečení, na kterou se vztahuje nařízení č. 1408/71.

K povaze příspěvku

- 22 V oblasti dávek sociálního zabezpečení se Soudní dvůr opakovaně vyjádřil k tomu, jaké skutečnosti je třeba vzít v úvahu za účelem určení právní povahy uvedených dávek. Soudní dvůr tak upřesnil, že dávka může být považována za dávku sociálního zabezpečení, pokud je příjemci přiznána na základě právními předpisy vymezené situace, aniž by došlo k individuálnímu a diskrečnímu posouzení osobních potřeb, a vztahuje-li se k některému z rizik výslovně uvedených v čl. 4 odst. 1 nařízení č. 1408/71 (viz zejména rozsudky ze dne 27. března 1985, Hoeckx, 249/83, Recueil, s. 973, body 12 až 14; ze dne 16. července 1992, Hughes, C-78/91, Recueil, s. I-4839, bod 15).

- 23 Ve věci v původním řízení, pokud jde o pojem „přiznání dávky bez individuálního a diskrečního posouzení osobních potřeb“, je třeba poukázat na to, že přiznání dotčeného příspěvku podléhá podmínkám, které jsou taxativně uvedeny v článku 44 a následujících královské vyhlášky ze dne 25. listopadu 1991, aniž by příslušné orgány měly prostor pro uvážení, pokud jde o toto přiznání. Výše tohoto příspěvku se sice může lišit v závislosti na osobní situaci nezaměstnané osoby, nicméně, nehledě na to, že tato skutečnost se týká způsobu výpočtu uvedeného příspěvku, jedná se o objektivní a právně vymezené kritérium, které zakládá nárok na tuto dávku, aniž by příslušný orgán mohl zohlednit další osobní okolnosti. Přiznání uvedeného příspěvku tedy nezávisí na individuálním posouzení osobních potřeb žadatele, což je charakteristický rys sociální péče (viz rozsudek ze dne 2. srpna 1993, Acciardi, C-66/92, Recueil, s. I-4567, bod 15).
- 24 Pokud jde o podmínku, že se dotyčná dávka musí vztahovat k některému z rizik výslovně uvedených v čl. 4 odst. 1 nařízení č. 1408/71, ta je splněna, jelikož uvedený příspěvek kryje riziko spojené s nedobrovolnou ztrátou zaměstnání, při níž pracovník zůstává praceschopný.
- 25 Soudní dvůr již rozhodl, že je třeba mít za to, že dávky, nezávisle na charakteristických rysech vlastních jednotlivým vnitrostátním právním předpisům, mají stejnou povahu a jsou kvalifikovány jako dávky sociálního zabezpečení, pokud jejich předmět a účel, jakož i základ jejich výpočtu a podmínky jejich poskytování jsou totožné. Naproti tomu charakteristické rysy, které jsou pouze formální, nelze považovat za skutečnosti rozhodné pro klasifikaci dávek (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 5. července 1983, Valentini, 171/82, Recueil, s. 2157, bod 13).
- 26 Ve světle výše uvedeného je třeba přezkoumat příspěvek dotčený v původním řízení za účelem určení, zda musí být považován za dávku v nezaměstnanosti.

- 27 Pokud jde o jeho účel, cílem uvedeného příspěvku je umožnit dotyčným pracovníkům uspokojovat své potřeby po nedobrovolné ztrátě zaměstnání, pokud jsou ještě práceschopní. V tomto ohledu je třeba za účelem rozlišení jednotlivých kategorií dávek sociálního zabezpečení vzít v úvahu riziko kryté každou dávkou. Dávka v nezaměstnanosti tak kryje riziko spojené se ztrátou příjmu pracovníka v návaznosti na ztrátu zaměstnání, při níž pracovník zůstává ještě práceschopný. Dávku, která je poskytována v návaznosti na realizaci tohoto rizika, tedy ztrátu zaměstnání, a na kterou již není nárok při skončení této situace z důvodu výkonu výdělečné činnosti dotčenou osobou, je třeba považovat za dávku v nezaměstnanosti.
- 28 Pokud jde o určení výše příspěvku vypláceného G. De Cuyperovi, základ pro výpočet použitý belgickým úřadem práce je totožný se základem používaným u všech nezaměstnaných osob, přičemž tento příspěvek je vypočítáván podle pravidel stanovených v článku 114 a následujících královské vyhlášky ze dne 25. listopadu 1991. Tato pravidla upravují základní částku stanovenou na 40 % průměrné denní mzdy, zvýšenou o adaptační příspěvek stanovený na 15 % uvedené mzdy. Tato částka má zohledňovat osobní okolnosti nezaměstnané osoby, předem stanovené zákonem.
- 29 Konečně, pokud jde o podmínky přiznání dávky, je třeba připomenout, jak zdůraznil ONEM na jednání, že G. De Cuyper podléhá stejným podmínkám jako ostatní pracovníci, kteří usilují o příspěvek v nezaměstnanosti. Konkrétně, aby pracovník získal nárok na tento příspěvek, kromě toho, že musí přijít o práci a odměnu v důsledku okolností, které nezávisí na jeho vůli, musí doložit 624 pracovních dnů nebo započítaných dnů v průběhu 36 měsíců před podáním své žádosti o příspěvek a podmínkou zohlednění jeho činnosti při výpočtu výše uvedeného příspěvku je to, že z ní byly odváděny příspěvky na sociální zabezpečení.

- 30 Nadto je třeba připomenout, že příspěvek dotčený v původním řízení je příspěvkem, na který se vztahuje belgický právní režim dávek v nezaměstnanosti. Skutečnost, že nezaměstnaná osoba v takové situaci, v jaké je G. De Cuyper, je osvobozena od povinnosti zaregistrovat se jako uchazeč o zaměstnání, a v důsledku toho od povinnosti být k dispozici na pracovním trhu, se nijak nedotýká základních rysů příspěvku, jak byly uvedeny v bodech 27 a 28 tohoto rozsudku.
- 31 Krom toho získání tohoto osvobození neznamená, že nezaměstnaný je osvobozen od povinnosti zůstat k dispozici úřadu práce, jelikož i když je osvobozen od povinnosti zaregistrovat se jako uchazeč o zaměstnání a přijmout jakékoliv vhodné zaměstnání, musí být stejně k dispozici uvedenému úřadu pro účely kontroly jeho profesní a rodinné situace.
- 32 Za těchto podmínek nelze přijmout názor Komise, podle něž příspěvek, jež pobírá G. De Cuyper, představuje buď předdůchodovou dávku, obdobnou dávce, jež byla dotčená ve věci, ve které byl vydán výše uvedený rozsudek Otte, nebo dávku *sui generis*.
- 33 Ve věci, ve které byl vydán výše uvedený rozsudek Otto, šlo totiž o restrukturalizační příspěvek poskytovaný ve formě nenárokové dotace horníkům určitého věku, kteří přišli o zaměstnání v návaznosti na restrukturalizaci německého důlního průmyslu, ode dne jejich propuštění až do důchodového věku, přičemž pobírání uvedené dávky bylo slučitelné s výkonem výdělečné činnosti.

34 Je tedy namístě dojít k závěru, že taková dávka, jakou pobírá G. De Cuyper, jejíž přiznání nemá diskreční povahu a která je určena ke krytí rizika spojeného s nedobrovolnou ztrátou zaměstnání, pokud je příjemce ještě praceschopný, musí být považována za příspěvek v nezaměstnanosti spadající do působnosti nařízení č. 1408/71, i když je příjemce podle vnitrostátního opatření osvobozen od povinnosti zaregistrovat se jako uchazeč o zaměstnání.

K článku 18 ES

35 Podle článku 18 ES „každý občan Unie má právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených v této smlouvě a v opatřeních přijatých k jejímu provedení“.

36 Podle tohoto znění, právo pobývat na území členských států přiznané článkem 18 ES přímo každému občanovi Unie, není nepodmíněné. Je přiznáno pouze s výhradou omezení a podmínek stanovených ve Smlouvě a v opatřeních přijatých k jejímu provedení (rozsudek ze dne 7. září 2004, Trojani, C-456/02, Sb. rozh. s. I-7573, body 31 a 32).

37 V tomto smyslu je třeba nejprve přezkoumat nařízení č. 1408/71. Podle článku 10 uvedeného nařízení, není-li v něm stanoveno jinak, „invalidní, starobní a pozůstalostní peněžité dávky, důchody z pracovních úrazů a nemocí z povolání a pohřebné získané podle právních předpisů jednoho nebo více členských států nepodléhají žádnému snížení, úpravám, pozastavení, odnětí ani konfiskaci z důvodu skutečnosti, že příjemce má bydliště na území jiného členského státu, než ve kterém

má sídlo instituce příslušná pro jejich vyplácení“. Výčet obsažený v uvedeném článku nezahrnuje dávky v nezaměstnanosti. Z toho vyplývá, že toto ustanovení nezakazuje, aby právní předpisy členského státu podmiňovaly nárok na příspěvek v nezaměstnanosti bydlištěm na území tohoto státu.

38 V tomto ohledu nařízení č. 1408/71 upravuje pouze dvě situace, v nichž je příslušný členský stát povinen dovolit příjemcům příspěvku v nezaměstnanosti bydlet na území jiného členského státu při zachování jejich nároku na uvedený příspěvek. Jednak situace stanovená v článku 69 tohoto nařízení, jež umožňuje zachovat nárok na dávky v nezaměstnanosti nezaměstnaným osobám, které odejdou do jiného členského státu, než je příslušný stát „s cílem hledat zaměstnání“. Kromě toho situace uvedená v článku 71 uvedeného nařízení týkající se nezaměstnaných osob, které měly během svého posledního zaměstnání bydliště na území jiného členského státu, než je příslušný stát. Z předkládacího rozhodnutí jasně vyplývá, že na takovou situaci, jako je situace G. De Cuypera, se nevztahuje žádný z těchto článků.

39 Je nesporné, že taková vnitrostátní právní úprava, o jakou jde v projednávaném případě, která znevýhodňuje některé státní příslušníky pouze proto, že využili své svobody pohybu a pobytu v jiném členském státě, představuje omezení svobod, které článek 18 ES přiznává každému občanovi Unie (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 11. července 2002, D'Hoop, C-224/98, Recueil, s. I-6191, bod 31, a ze dne 29. dubna 2004, Pusa, C-224/02, Recueil, s. I-5763, bod 19).

40 Takové omezení může být s ohledem na právo Společenství odůvodněné pouze tehdy, pokud se zakládá na objektivních hlediscích obecného zájmu, která jsou

nezávislá na státní příslušnosti dotyčných osob a přiměřená cíli legitimně sledovanému vnitrostátním právem.

- 41 V projednávaném případě odpovídá stanovení doložky o bydlišti potřebě kontrolovat profesní a rodinnou situaci nezaměstnaných osob. Uvedená doložka totiž umožňuje inspekčním službám ONEM ověřit, zda v situaci příjemce příspěvku v nezaměstnanosti nedošlo ke změně, jež by mohla mít vliv na přiznanou dávku. Toto odůvodnění je tedy založeno na objektivních hlediscích obecného zájmu, která jsou nezávislá na státní příslušnosti dotyčných osob.
- 42 Opatření je přiměřené, pokud je způsobilé zaručit uskutečnění cíle, který sleduje, a přitom nepřekračuje meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné.
- 43 Belgické orgány odůvodnily existenci doložky o bydlišti v projednávaném případě potřebou inspekčních služeb ONEM kontrolovat dodržování právních podmínek stanovených pro zachování nároku na příspěvek v nezaměstnanosti. Má tak zejména umožnit uvedeným službám ověřit, zda v situaci osoby, která o sobě prohlásila, že je osamělá a bez zaměstnání, nedošlo ke změně, jež by mohla mít vliv na přiznanou dávku.
- 44 Pokud jde ve věci v původním řízení o případnou existenci ustanovení obsahujících méně omezující kontrolní opatření, jakých se dovolává G. De Cuyper, není prokázáno, že by mohla zaručit uskutečnění sledovaného cíle.

45 Co se týče kontrolních mechanismů, jejichž cílem je jako u mechanismů zavedených v projednávaném případě, ověřit rodinnou situaci dotyčné nezaměstnané osoby a případnou existenci jí neuvedených zdrojů příjmu, jejich účinnost spočívá do značné míry na neočekávanosti kontroly a na možnosti provést kontrolu na místě, neboť příslušné služby musí mít možnost ověřit soulad mezi údaji poskytnutými nezaměstnanou osobou a údaji vyplývajícími ze skutečného stavu. V tomto ohledu je třeba poznamenat, že kontrola, kterou je třeba provádět v oblasti příspěvků v nezaměstnanosti, má specifickou povahu a odůvodňuje zavedení mechanismů, které jsou více omezující než mechanismy stanovené pro kontrolu jiných dávek.

46 Z toho vyplývá, že méně omezující opatření, jako je například předložení dokumentů nebo potvrzení, by zbavila kontrolu její neočekávanosti, a snížila by tedy její účinnost.

47 Za těchto podmínek je namístě mít za to, že povinnost mít bydliště v členském státě, ve kterém má sídlo instituce příslušná pro vyplácení příspěvků, odůvodněná podle vnitrostátního práva potřebou kontroly dodržování právních podmínek poskytování příspěvků nezaměstnaným osobám, splňuje požadavek přiměřenosti.

48 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba na položenou otázku odpovědět tak, že svoboda pohybu a pobytu přiznaná každému občanovi Unie článkem 18 ES nebrání takové doložce o bydlišti, jako je doložka uplatňovaná ve věci v původním řízení, uložené nezaměstnané osobě starší 50 let, která je osvobozena od povinnosti prokázat svou disponibilitu na pracovním trhu, jako podmínka zachování jejího nároku na příspěvek v nezaměstnanosti.

K nákladům řízení

- ⁴⁹ Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení vzhledem ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

Svoboda pohybu a pobytu přiznaná každému občanovi Unie článkem 18 ES nebrání takové doložce o bydlišti, jako je doložka uplatňovaná ve věci v původním řízení, uložené nezaměstnané osobě starší 50 let, která je osvobozena od povinnosti prokázat svou disponibilitu na pracovním trhu, jako podmínka zachování jejího nároku na příspěvek v nezaměstnanosti.

Podpisy.